

Die Organisation des Personalwesens in der öffentlichen Verwaltung

Prof. Dr. H.-E. Meixner

Das kommunale „Personalwesen“ ist ein integrierter Leistungsfaktor des auf das Gemeinwohl hin ausgerichteten Verwaltungshandelns. Es wirkt gestaltend auf das Arbeits- und Sozialverhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein. Das Personalwesen schafft somit unter Beachtung ökonomischer und sozialer Ziele die personellen Voraussetzungen einer leistungsorientierten Verwaltung.¹⁾

Dem kommunalen Personalwesen sind allerdings häufig faktische Grenzen gesetzt: Insbesondere in Zeiten knapper Haushaltsmittel ist die Gefahr erkennbar, daß man die Bedeutung und den Nutzen einer umsichtigen und auf lange Sicht hin ausgerichteten „Personalpolitik“ unterschätzt und sich mit einem partikulären, auf aktuelle Nöte hin ausgerichteten Aktionismus (z.B. Sparhaushalte) begnügt. Dann ist es nicht auszuschließen, daß man beispielsweise am Personal spart, statt auf besser motiviertes, und damit effektiver arbeitendes Personal setzt.²⁾

Der sozio-technische Wandel und die immer komplexeren wirtschaftlichen und sozialen Strukturen fordern von Rat, Verwaltung, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie der Personalvertretung, sich den Herausforderungen systemorientierten Entscheidungsverhaltens im Gestaltungsfeld Personal überzeugender zu stellen.³⁾

I. Die Gestaltungsebenen

Das Gestaltungsfeld Personal läßt sich in vier abhebbare Gestaltungsebenen differenzieren (funktionelle Sicht):

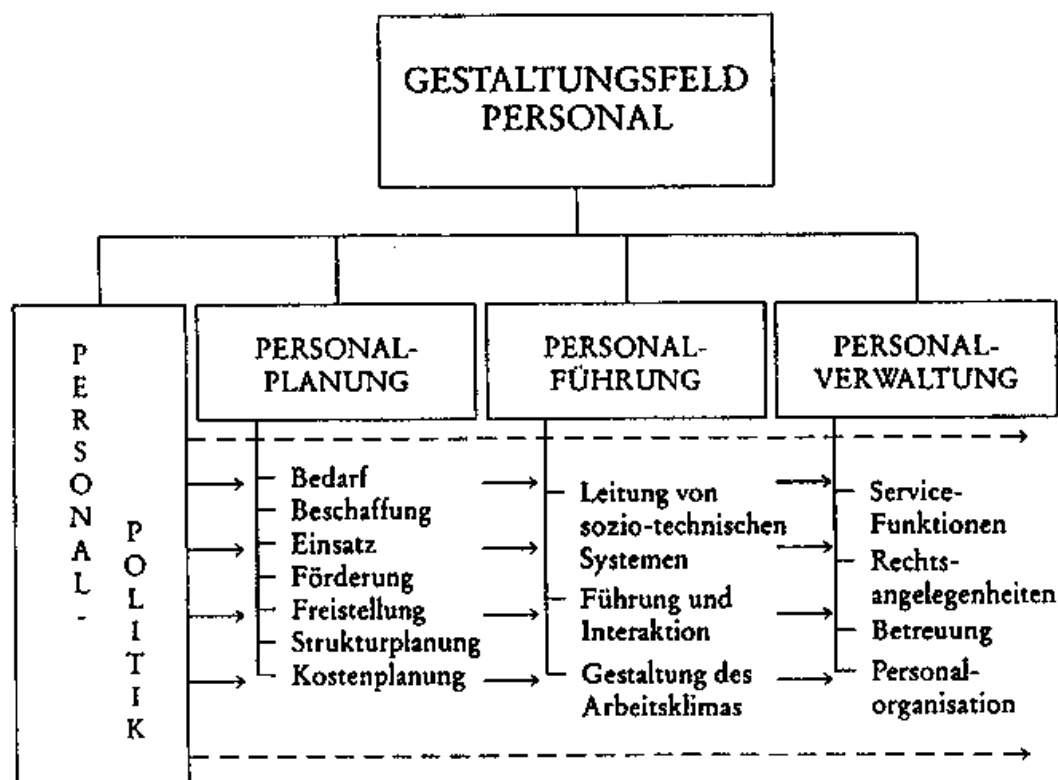
- der Personalpolitik
- der Personalplanung
- der Personalführung
- der Personalverwaltung

Diese Gestaltungsebenen stehen in einem interdependenten Verhältnis zueinander. Während sich die Personalpolitik auf strategische Ziele konzentriert, zielen die Funktionen der Personalplanung, der Personalführung und der Personalverwaltung vornehmlich auf die operative Ebene. Die konzeptionellen Vorgaben des Gestaltungsfeldes Personalpolitik wirken in den operativen Bereich der Personalplanung, der Personalführung bis hin zur Personalverwaltung hinein.

1) Vgl. hierzu Meixner, H.-E., Personalpolitik, Köln 1982, S. 231 ff. und die hier angegebene Literatur.

2) Einen Überblick über die Ansätze, Methoden und Auswirkungen der Sparpolitik finden sich in dem folgenden Beitrag: Meixner, H.-E., Die Herausforderungen an eine Organisations- und Personalpolitik im Zeichen der Sparpolitik, in: Der öffentliche Dienst 1/2, 1986, S. 10 ff.

3) Vgl. hierzu die Forderungen aus der Praxis, Meixner, H.-E. (Hg.), Personalstrukturplanung, Teil 3, Lösungsansätze der Praxis, Köln 1990.



So ist beispielsweise die Personalbedarfsplanung von der personalpolitischen Vorgabe abhängig, ob man den ermittelten Mehrbedarf durch Neueinstellungen oder etwa durch den Einsatz von Überstunden oder Personalleasing u.ä. abdeckt.

Für die Teilfunktion der Personalbeschaffung gilt Vergleichbares. Auch hier steht vor der Ermittlung von Ausführungsalternativen eine personalpolitische Grundsatzentscheidung. So etwa, wenn ein Arbeitsplatz, der beispielsweise mit einer Planstelle der Besoldungsgruppe A 12 ausgewiesen ist, zur Nachbesetzung ansteht. Aus der Sicht der Beschaffung sind hierbei zwei Wege denkbar: Die Stelle wird mit einem Mitarbeiter aus der Verwaltung nachbesetzt (interne Rekrutierung, Nachbesetzung), oder aber man gewinnt einen Mitarbeiter von außen (externe Rekrutierung). Welche personalpolitische Entscheidung man auch im konkreten Fall trifft, es gilt in jedem Fall, die Vor- und Nachteile im Vorfeld der Entscheidungsfindung abzuwägen.

1.1. Gestaltungsebene Personalpolitik

Aufgabe der Personalpolitik ist es, die Mitarbeiter nach Zahl, Qualifikation, zeitlicher und räumlicher Verteilung in der Verwaltung effizient einzusetzen sowie den formal-strukturellen Rahmen einer auf das langfristige Funktionieren ausgerichteten Personalstruktur zu erhalten. Personalpolitik ist somit das „Herstellen von allgemeinen Konsensen über Grundlagen und das Aufstellen von Grundsätzen“ (Laux); sie soll Ziele und den Handlungsspielraum für den Einsatz von Personal unter der Beachtung der Staats- und Verwaltungszwecke festlegen und Entscheidungsprämissen für die Behandlung konkreter Probleme vorgeben.

Während die Verwaltungspolitik festlegt, wie die angestrebten Verwaltungsziele erreicht werden sollen und auf welche Weise die öffentlichen Aufgaben anzugehen sind, ist es das Anliegen der Personalpolitik, die aus diesen Vorgaben für das Gestaltungsfeld Personal erforderlichen Teilziele auszuformulieren und abzuleiten. Darüber hinaus wirkt die Personalpolitik durch die Vorgaben von Grundsätzen, Anweisungen, organisatorischen und personellen Leitlinien und Verhaltensnormen auf das miteinander Umgehen in der Verwaltung ein.

Aus der Sicht der Personalpolitik stellen sich drei Fragen:

1. Wer bestimmt und verantwortet die Personalpolitik?
2. Wo und auf welche Weise werden personalpolitische Vorgaben festgelegt?
3. Welche inhaltlichen Festlegungen lassen sich für die öffentliche Verwaltung finden?

1.11. Personalpolitik als Teil der Gesellschaftspolitik

Personalpolitik ist immer auch ein Teil der Gesellschaftspolitik. Diese gesellschaftspolitische Dimension heben Mellerowicz, Marr/Stitzel, Potthoff und Remer ausdrücklich hervor. Mellerowicz stellt neben die Formal- und Sachziele gleichrangig die öffentlichkeitsbezogenen Ziele. Diese sind „auf die Gewinnung und Erhaltung des öffentlichen Vertrauens und damit auf die Schaffung eines Goodwill im engeren Kreis der möglichen Mitarbeiter wie in der breiten Öffentlichkeit gerichtet“. ¹⁾

Es gehört somit ~~auch~~ zur Aufgabe der Personalpolitik, einen Ausgleich zwischen individuellen Zielen und Gruppeninteressen zu schaffen und die Ziele des Unternehmens bzw. der Verwaltung mit den öffentlichen und gesellschaftlichen Erfordernissen abzustimmen. Es mangelt nicht an Hinweisen auf die große Verantwortung: Da ist das Problem der Jugendarbeitslosigkeit, die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und Fragen der Beschäftigungsgarantie. Auch das Streben nach mehr Demokratie darf also nicht isoliert betrachtet werden, sondern immer nur im sorgfältigen Abwägen ihrer Wechselwirkungen. Es ist aber fraglich, ob sich im öffentlichen Dienst eine weitsichtige Personalpolitik hat entwickeln können, die den hier aufgezeigten und gestellten Anforderungen entspricht. Ein Hinweis auf die Bundeslaufbahnverordnung, die Landeslaufbahnverordnung, das Bundesbeamtengesetz, die Tarifverträge von Bund, Ländern und Gemeinden und andere gesetzliche und tarifliche Regelungen mag nicht überzeugen. Auch das Argument, Art. 33 Abs. 2 GG habe nach dem Willen des Verfassungsgebers das Grundprinzip aller Personalpolitik zu sein, ist zwar richtig, der Art. 33 Abs. 2 GG reicht aber indessen zur inhaltlichen Festlegung „der Personalpolitik ebensowenig aus wie der weitere pauschale Verweis auf das „Wettbewerbs- oder Leistungsprinzip“.

1.12. Personalpolitik als integrierter Teil der Verwaltungspolitik

Personalpolitik darf sich nicht lediglich auf formale Sektoren oder abstrakte Entscheidungsebenen beschränken, sondern sie sollte in jeder die Mitarbeiterinnen und die Mitarbeiter betreffenden konkreten Entscheidung erkennbar sein.

Personalpolitik entwickelt Normen und Grundsätze und legt dabei fest,

- welche Teilziele im Gestaltungsfeld Personal angestrebt werden sollen,
- wie und auf welche Weise die Beziehungen zwischen Verwaltungsführung und Mitarbeiter zu regeln sind (Verhaltensnormen),

1) Mellerowicz, K., Unternehmenspolitik, Bd. II., 1963, S.297.

Organisation des Personalwesens

- welche Arbeitsbedingungen und Handlungsarten (Strategien, Vorgehensweisen, Methoden) einzuhalten sind,
- auf welche Weise sachliche und personelle Konflikte ausgetragen werden.

Personalpolitik verantwortet, legitimiert und liefert die konzeptionelle Basis für die Durchsetzung von Entscheidungen. Personalpolitik leitet ihre Ziele aus akzeptierten gesellschaftspolitischen und verwaltungsspezifischen Werten ab. Sie läßt auf diese Weise das verwaltungspolitische Entscheidungsverhalten nachvollziehbar und kalkulierbar werden.

Dabei kommen der Personalpolitik eine Reihe von systemstabilisierenden Funktionen zu wie

- Ausgleichsfunktion z.B.
 - zwischen Staatsaufgaben, Verwaltung, Mitarbeiter
 - zwischen den Statusgruppen
 - zwischen Laufbahnen und Laufbahngruppen
- Stabilisierende Funktion z.B.
 - Personalpolitik erzeugt Vertrauen
 - der Mitarbeiter weiß, woran er ist
 - Entscheidungen sind nachvollziehbar
- Zukunftsorientierung
 - Personalpolitik ermöglicht es, zielorientiert zu agieren
 - Personalpolitik wirkt gestaltend auf die Zukunft ein
 - Personalpolitik setzt Leitbilder

I.13. Personalpolitische Vorgaben

Personalpolitischen Vorgaben können in unterschiedlicher Weise formuliert sein:

- als Vorgaben, die sich aus Gesetzen, der Laufbahnverordnung und Richtlinien ableiten lassen. (vgl. hierzu die Grundsätze des Berufsbeamtentums sowie beispielhaft die BMI-Richtlinien zur Mitarbeiterführung).
- als allgemeine Ordnungen wie beispielsweise Geschäftsordnung Arbeitsordnung
- als Arbeitsanweisungen und Verhaltensregulative wie z.B.
 - Leitsätze für die Mitarbeiterführung
 - Leitsätze für die Personalauswahl
 - Leitsätze für die Einführung neuer Mitarbeiter
 - Leitsätze für die Freistellung von Personal
 - Leitsätze für die Entwicklung und Förderung von Führungskräften

I.14. Grundsätze und Prinzipien der Personalpolitik

Es lassen sich folgende allgemeinverbindliche Prinzipien (auch Grundsätze genannt) aufzählen:

- Prinzip der Chancengleichheit
- Prinzip der Eignung

- Prinzip der Leistung
- Prinzip der Objektivität
- Prinzip der Transparenz
- Prinzip der Konsistenz
- Prinzip der Selbstverwirklichung
- Prinzip der menschengerechten Arbeitsgestaltung (vgl. Fürsorgeprinzip)
- Prinzip der Partizipation.

Aus diesen allgemeinen Prinzipien leiten sich auf einer konkreten Ebene operationalisierbare und für die Beschäftigten transparente Rückschlüsse ab. Dies kann an einigen Beispielen exemplarisch verdeutlicht werden:

Beispiel I: Prinzip der Chancengleichheit

- z.B. alle freiwerdenden Stellen sind auszuschreiben,
- z.B. jeder Mitarbeiter muß Gelegenheit haben, die für ihn angemessenen Qualifikationen zu erlangen
- z.B. die Auswahlgrundsätze müssen so konzipiert sein, daß jeder Mitarbeiter und Jede Mitarbeiterin entsprechend seiner/ihrer Eignung und Leistung befördert werden können.

Beispiel II: Prinzip der Partizipation

- An der Zielformulierung sollen alle Mitarbeiter¹⁾ beteiligt werden, die für die Zielerreichung verantwortlich bzw. betroffen sind,
- Mitarbeiter sind bei personellen Umstellungen, Änderungen oder neuen Technologien rechtzeitig zu informieren und zu beteiligen,
- Mitarbeiter sind von Ihren Vorgesetzten über das Geschehen in der Verwaltung zu informieren.

Beispiel III: Prinzip der menschengerechten Gestaltung der Arbeit

- Ausführbarkeit: Die übertragene Aufgabe muß ausführbar sein. Sie darf den Mitarbeiter nicht unter- bzw. überfordern.
- Erträglichkeit: Die übertragene Aufgabe darf langfristig zu keiner gesundheitlichen oder psychischen Beeinträchtigung führen.
- Zumutbarkeit: Die Arbeit muß nach den gesellschaftlichen Werten und Normen zumutbar sein.
- Zufriedenheit: Die Arbeit und das Arbeitsumfeld muß so organisiert sein, daß eine angemessene Befriedigung möglich ist.

I.15. Personalpolitische Leitsätze am Beispiel der Fortbildungsgestaltung

Personalpolitik wirkt auf wünschenswerte und anzustrebende Verhaltensweisen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein. Am Beispiel der Fortbildungsgestaltung kann dieser Zusammenhang verdeutlicht werden:²⁾

1) Gleiches gilt hier und im Folgenden analog für Mitarbeiterinnen.

2) Melxner, H.-E., Aus- und Fortbildung in der Verwaltung, Köln 1984, S. 71 ff.

Organisation des Personalwesens

1. Jeder Mitarbeiter ist verpflichtet, sich fortzubilden.
2. Der Dienstherr schafft die organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen für die Fortbildung.
3. Der Dienstherr unterstützt und fördert die berufsbezogene Selbstfortbildung.
4. Jeder Mitarbeiter erhält die Chance, im Rahmen der personalpolitischen und organisatorischen Möglichkeiten seinen Qualifikationen entsprechend fortgebildet zu werden.
5. Die Fortbildungsgestaltung für die Mitarbeiter obliegt dem Vorgesetzten. Er wird in der Wahrnehmung dieser Funktion von den Fortbildungsinstitutionen unterstützt.
6. Kosten-Nutzen-Gesichtspunkte müssen auch in der Fortbildung beachtet werden.
7. Die Fortbildungsseminare müssen pädagogisch wirksam sein.
8. Die Fortbildung von Mitarbeitern muß einen Beitrag zur Lösung wichtiger Probleme in der Verwaltung leisten.
9. Die Fortbildung darf nicht nur auf spezielle Tätigkeitsschwerpunkte ausgerichtet werden, sondern sie muß auch Möglichkeiten zur Entwicklung der Persönlichkeit einräumen.
10. Fortbildungsangebot und Lehrgangsbeschickung müssen das Gebot der Chancengleichheit wahren.

1.2. Gestaltungsebene Personalplanung

Ist es das Ziel der Personalpolitik, einen stabilen Interessensausgleich zwischen dem Verwaltungsauftrag, den Interessen der Mitarbeitergruppen, einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der gesellschaftspolitischen Entwicklung zu schaffen, so liegt die Intention der Personalplanung auf einem Ausgleich zwischen künftigen Arbeitsanforderungen (quantitativ und qualitativ) und dem dazu erforderlichen Personal nach Zahl und Qualifikation. Die Personalplanung umfaßt somit sowohl eine strategische Programmplanung als auch eine operative Durchführungsplanung.

Ziel der Personalplanung ist es somit, den richtigen Mann/Frau zum rechten Zeitpunkt an der richtigen Stelle plazieren zu können. Um den richtigen Mann, die richtige Frau zum rechten Zeitpunkt am richtigen Ort verfügbar zu haben, ist ein aufeinander abgestimmtes Instrumentarium erforderlich. Nicht alle Personalämter in den Kommunen können allerdings auf die hierzu erforderlichen personalwirtschaftlichen Voraussetzungen wie Planungs- und Entscheidungsmethoden, Instrumente und Verfahren der Personalauswahl und Entwicklung bis hin zu einem Personalinformationssystem zurückgreifen.¹⁾

1.2.1. Funktionen der Personalplanung

Eine Personalplanung, die den ökonomischen und sozialen Zielvorgaben gerecht werden will, muß informiert sein,

1) Vgl. hierzu Meixner, H.E., Personalstrukturplanung, Teil I, Köln 1988.

- wann? wo? welcher? Bedarf (**Personalbedarfsplanung**) auftritt,
- wie und mit welchen Instrumenten geeignete Interessenten geworben und ausgewählt werden können (**Personalwerbung und -beschaffung**)?
- welcher Arbeitsplatz in welcher zeitlichen, funktionalen und örtlichen Abfolge zur Qualifizierung der Mitarbeiter/innen geeignet ist? (**Personaleinsatz**)
- durch welche Abfolge von Verwendungen am Arbeitsplatz und durch welche Maßnahmen außerhalb des Arbeitsplatzes (z.B. Fortbildung) Mitarbeiter ihre Qualifikationen funktionsfähig erhalten bzw. erweitern können? (**Personalqualifizierung**)
- wie geeignete Führungskräfte ausgewählt und durch welche Qualifizierungsmaßnahmen sie gefördert werden können? (**Management Development**)
- wie durch Umschulungsmaßnahmen und Maßnahmen der Wiedereingliederung freigesetzte Personalkapazität in den Leistungsprozeß der Verwaltung zurückgeführt werden können? (**Personalfreisetzung**)
- wie langfristig gewährleistet werden kann, daß nicht die Chancen auf berufliches Fortkommen verbaut, sondern daß sich Eignung und Leistung entfalten können? (**Personalstrukturplanung**)
- wie das „human capital“ der Verwaltung möglichst kostengünstig und effizient genutzt werden kann? (**Personalkostenrechnung**)

Eine ziel- und ergebnisorientierte Personalarbeit erfordert allerdings auch die Entwicklung und Fortschreibung von Arbeitsinstrumenten. Dieses Instrumentarium muß u.a. anwenderfreundlich, wirtschaftlich, von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern akzeptiert und als sinnvoll angesehen werden. Mitunter wird zu wenig bedacht, daß das Instrumentarium nur dann Sinn macht, wenn die Anwender es auch beherrschen und an diesen Hilfen hinreichend qualifiziert werden, um damit zielorientiert umgehen zu können. Es ist durchaus reizvoll auf diesem Hintergrund einmal das vorhandene Instrumentarium wie etwa die Stellenbedarfsberechnung, die Mitarbeiterbeurteilung, die Anforderungs- und Eignungsprofile, die Stellenbeschreibung u.a.m. zu untersuchen.

So stufen beispielsweise viele Beamte die für sie ausgewiesenen Stellenbeschreibungen als ein bürokratisches Ritual ein: In vielen Fällen von der wirklichen Aufgabenstruktur des Arbeitsplatzes längst überholt, kann dieses Instrument kaum als Führungshilfe von Mitarbeitern und Vorgesetzten genutzt werden. In einem ähnlichen Kontext werden die Mitarbeiterbeurteilung, die Anforderungs- und Befähigungsprofile, die Werdegangsmodelle und Förderungslisten sowie das Job-rotation-System gebracht.

Bei einigen Instrumenten lassen sich die Ursachen der Fehlentwicklung leicht ausmachen: So fehlen vielfach die Voraussetzungen, um das Instrumentarium wirkungsvoll einsetzen zu können. So setzt etwa die Verwendungsbeurteilung korrespondierende Bezugsprofile voraus und die Leistungsbewertung kommt nicht ohne Leistungsstandards aus.

Insbesondere bei der Mitarbeiterbeurteilung sind in vielen Verwaltungen Fehlentwicklungen auszumachen. Dabei sind die Weichen bereits in der Konzeption falsch gestellt. Vielerorts baut die Mitarbeiterbeurteilung auf der Fiktion einer „Besten-der-Besten-Konzeption“ und erzwingt einen abteilungsübergreifenden Leistungsvergleich, der nur mit großem Aufwand machbar wäre. Der eigentliche Wert einer Beurteilung, nämlich die Hilfe zur Selbsthilfe, verliert sich völlig hinter dieser formalen Fassade. Die Beurteilung wäre indes ein geeignetes Instrument, um die Reflexion eigenen Leistungsverhaltens durch einen objektiven Dritten zu steuern.

Organisation des Personalwesens

I.22. Personalbedarfsplanung

Bei der Personalbedarfsplanung stellt sich die Grundsatzfrage, ob und in welchem Zyklus eine sinnvolle Planung in dem sensiblen Bereich Personal, wo Überraschungen dominieren, überhaupt sinnvoll sein kann. Diese Frage muß differenziert und bezogen auf die jeweiligen Ziele und Funktionen der Personalplanung beantwortet werden. Zu unterscheiden sind Planungszeiträume von einem Jahr (kurzfristige Planung), von 2 bis 5 Jahren (mittelfristige) und von über 5 Jahren (langfristige).

Grundlage und Eckpfeiler der Personalplanung ist eine stimmige und möglichst exakte kurz-, mittel- und langfristige Bedarfsplanung. Eine abgesicherte Bedarfsplanung ist allerdings ohne ein funktionierendes Daten- und Berichtswesen kaum vorstellbar. Ein abgesichertes Berichtswesen indes basiert auf umfangreichen Datensätzen (z.B. Fluktuationsquoten, Beförderungsquerschnitt), die ständig zu aktualisieren sind. Auf der Grundlage dieser Datensätze können in einem weiteren Schritt Verfahren eingesetzt werden, um die mittel- und langfristigen Bedarfsprognosen abzusichern. Die Qualität der Bedarfsermittlung ist von diesen statistischen Voraussetzungen abhängig.

Nicht in allen Gemeinden sind die hier aufgezeigten Voraussetzungen erfüllt: Neben Gemeinden mit einem hohen Leistungs- und Erfahrungsstand, wird an anderen Stellen auf dem Sektor der Personalbedarfsplanung noch weitgehend experimentiert.

In vielen Fällen herrscht die Meinung vor, daß aufgrund der vielfältigen Impoderabilien, die menschliches Verhalten ausmacht, eine sinnvolle Personalbedarfsplanung ohnehin kaum Sinn mache.

Besonders im Rahmen der Vorgaben für eine Frauenförderung, die ja ebenfalls langfristig auf die Personalstruktur (z.B. Altersschichtung und Ämterstruktur) einwirken will, wird diese Abwehrposition relativiert, wenn nicht gar widerlegt. Daß man mit Hilfe der Bedarfsplanung Herausforderungen meistern kann, läßt sich an einer Reihe von Beispielen belegen.

So wurde beispielsweise in einer Großstadt den neuernannten Inspektoren z.A. die Zusage gemacht, daß eine Verwendung im Bereich des Sozialamtes auf sieben Jahre beschränkt sei und jeder, der dies wünsche, nach diesem Zeitablauf einer anderen Verwendung zugeführt werde. Diese Zusage wurde ohne statistische Absicherung getroffen. Aufgrund der Personalstruktur war sie völlig unrealistisch. In diesem Fall war dann die Rede von Zugzwängen, obgleich mit Blick auf die Personalbedarfsplanung die Unzulässigkeit dieser Zusage absehbar gewesen wäre.

Eine überzeugendere Handhabung auf dem Gebiet der Personalbedarfsplanung ist primär eine Frage der Einstellung in den Personalämtern zu diesem Planungssektor: Wer sich den Herausforderungen auf diesem Gebiet stellt, wird geeignete Wege finden.

Eine Herausforderung der Personalbedarfsplanung besonderer Art mit großen Rationalisierungseffekten zeichnet sich im Rahmen der kapazitätsorientierten Personalbedarfsplanung ab. Will man diese Chancen nutzen, sind die praktizierten Verfahren zur Bedarfsermittlung konzeptionell zu erweitern: Heute wird der Stellenbedarf über summarische bzw. analytische Verfahren bezogen auf den Arbeitsanfall pro Jahr ermittelt. Dieser globale jährliche Durchschnittsbedarf berücksichtigt zu wenig die temporären Schwankungen des Arbeitsaufkommens innerhalb eines Jahres. Auch findet die aktuelle Nachfragesituation dabei zu wenig Beachtung. Die Folgen sind absehbar: Der Personal- und Anlagenfaktor wird nicht optimal genutzt. Es kommt zu unproduktiven Fehl-, Ausfall- und Wartezeiten. Die Konzeption der kapazi-

tätsorientierten Personalplanung schließt diese Lücke und hilft, über Frequenzanalysen und die Konzeption eines Stamm- und Reglepersonals Rationalisierungsreserven freizusetzen.¹⁾

I. 23 Personalwerbung und Personalauswahl

Die Personalwerbung und Personalauswahl kann in vielen Verwaltungen auf eine durchaus abgesichertere Basis gestellt werden (z.B. Entwicklung und Pflege von Auswahlverfahren, Formalisierung der Bewerber-Interviews).

Die Werbung von geeignetem Personal wird in den 90er Jahren für die Verwaltung insgesamt schwieriger.

Schon heute ist es zu einem schwierigen Unterfangen geworden - etwa im technischen Verwaltungsbereich -, qualifiziertes und engagiertes Personal zu rekrutieren. Damit werden auf dem Feld der Personalwerbung nach Jahren des Überflusses neue Wege erforderlich: Der Bewerber/in klopft heute nicht mehr an die Tür des Personalamtes. Die Zeiten der kaum zu bewältigenden Bewerberflut geht ihrem Ende entgegen. Die Frage stellt sich daher heute auch anders: Wie spreche ich den geeigneten Nachwuchs möglichst zeitig an.

Die Bewerberin und der Bewerber will und muß wieder ge- und umworben werden. Es mag sein, daß in den Jahren des Überangebotes das hierfür erforderliche Feeling verloren gegangen ist.

Gemeinden, die sich im besonderen Maße der Frauenförderung verpflichtet sehen, werden auf diesem Feld besonders gefordert sein. Der Arbeitsmarkt der 90er Jahre zwingt die Kommunen, ergänzende Wege der Personalwerbung zu entwickeln.

Die Instrumente der Personalauswahl (z.B. die standardisierten Testverfahren, die allgemeinen „Arbeitsproben“, Personalinterviews, Assessment-Center-Programme) bedürfen einer ständigen Wartung und Ergebniskontrolle. Auch sind sie auf den Aufgabenwandel hin fortzuschreiben. So geht es beispielsweise aktuell um die Frage, ob die soziale Kompetenz, die heute als besonders wichtig herausgestellt wird, in ausreichendem Maße in den Auswahlverfahren erfaßt und gewichtet wird. Darüber hinaus wollen die Frauenbeauftragten mehr Gewißheit, daß die angewandten Auswahlverfahren Chancengleichheit garantieren.

Besondere Sorgfalt ist bei den Auswahlinterviews bzw. den Bewerbergesprächen gefordert. Hier läßt sich meist mit einem geringen Aufwand eine deutliche Verbesserung der prognostischen Aussagen bei der Personalauswahl durch eine Verbesserung der Gesprächssystematik und einer Schulung der Personalinterviewer erzielen.

I.24 Personaleinsatz

Die Diskussion über den richtigen Weg einer Werdegangsplanung und des Personaleinsatzes verläuft kontrovers. Auch gelingt es selten, theoretische Erkenntnisse und praktische Herausforderungen angemessen auszusteuern.

So werden zum Beispiel häufig Sinn und Anliegen einer durchdachten und systematischen Laufbahnplanung durch ein falsch verstandenes Job-rotation-Denken (die Folge davon: Job rotation „die große Verschwendung“) verfälscht. Dies beginnt bereits beim Nachwuchs: Vielfach wird er dort eingesetzt, wo „Löcher“ zu stopfen sind. Diese Tätigkeitsbereiche können nicht im-

1) Vgl. hierzu Melxner, H.E., Flexible Arbeitszeitmodella und Teilzeitarbeit – Eine Herausforderung für die öffentliche Verwaltung und Wirtschaft, Regensburg 1990, S. 103 ff. und die dort angegebene Literatur.

Organisation des Personalwesens

mer als die idealen Start- und Entwicklungsvoraussetzungen zur Heranführung des Nachwuchses an die Aufgaben- und Erfahrungsfelder der Verwaltung bezeichnet werden.¹⁾

Heute wird der Nachwuchs häufig an Brennpunkten der Verwaltung – so etwa im Bereich der Sozialhilfe – eingesetzt. Wo nur wenige „alte Hasen“ tätig sein wollen, werden mit den „Neuen“ nach dem Motto: „Den letzten beißen die Hunde“ Lächer gestopft.

Es ist wenig darüber nachgedacht worden, ob der Nachwuchs an dieser Stelle nicht letztendlich überfordert ist. Eine Aussage zu dieser Frage läßt sich sicherlich nicht generell treffen. Dazu sind die regionalen Unterschiede des Klientels in den Sozialämtern zu groß. Aber eine größere Aufmerksamkeit der dem Fürsorgegebot verpflichteten Personalämter verdiente diese Frage schon, zumal die Fluktuationsquote vielerorts in diesem Aufgabenbereich extrem hoch ausfällt.

Worauf es ankommt, ist ein systematischer und aufeinander abgestimmter Erfahrungsgewinn: Denn jede Tätigkeit tendiert auf Sicht zu einer erlebten Monotonie und entwickelt sich dann leicht hin zu einer lähmenden Routine. Ein weiterer Grund, weshalb ein systematischer Laufbahnwechsel weit ernster genommen werden muß, als dies heute in vielen Verwaltungen der Fall ist, liegt im Fürsorgeprinzip verwurzelt: Der systematische Arbeitsplatzwechsel schützt Mitarbeiter/innen vor Anfechtungen (vgl. Vergabestellen bei Bauämtern etc).

Job rotation setzt allerdings eine umsichtige Verwendungs- und Fortbildungsplanung voraus. Hinzu kommen müssen die instrumentellen Voraussetzungen der Werdegangsplanung wie Anforderungs- und Befähigungsprofile und hierauf abgestimmte Auswahl- und Beurteilungsverfahren.²⁾

Neben diesen konzeptionellen Fragen lassen sich sinnvolle Verbesserungen in diesem Teilgebiet der Personalplanung durch eine in sich schlüssige und sorgfältigere Einführung neuer Mitarbeiter/innen erzielen. Es ist dies ein zentrales Anliegen, auf das die KGSt in den letzten Jahren immer wieder aufmerksam gemacht hat.³⁾

Obgleich sich in vielen Bereichen der Verwaltung eine Überalterung des Personalkörpers abzeichnet, ist die Verwaltung auf dem Feld eines Personaleinsatzes für ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weitgehend untätig geblieben. Dies ist eine lohnende Aufgabe für eine vorausschauende, dem Fürsorgegebot verpflichtete Personal- und Arbeitszeitpolitik (z.B. gleitender Übergang in den Ruhestand).

1.25. Personalentwicklung und -förderung

Die Auswahl und Heranführung des Nachwuchses auf allen Ebenen der Verwaltung gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Personalämter. Bedenkt man, daß allein die Einstellung eines Beamten des gehobenen Dienstes eine Investitionsentscheidung bedeutet, deren Folgekosten in die Millionen DM gehen, dann wird deutlich, daß man auf diesem Sektor auch unter Kostengesichtspunkten besondere Sorgfalt walten lassen sollte.

1) Vgl. Meixner, Personalstrukturplanung, Teil 1, aaO, S. 155 ff.

2) Vgl. hierzu Meixner, Personalstrukturplanung, Teil 1, S. 195 ff. und die dort beschriebenen Ansätze aus der Praxis.

3) KGSt-Bericht, Lernen am Arbeitsplatz, Nr. 4/89.

Diese Parameter sind die Grundlage zur Konzipierung eines SOLL-Modells. Um das IST an die vorgegebene SOLL-Struktur heranzuführen, müssen geeignete personalpolitische Maßnahmen gefunden und eingeleitet werden.

Altersschichtung und Ämterstruktur sind indes die zentralen Komponenten der Personalstruktur. Auf beide Komponenten kann eingewirkt werden.

Als ausgewogen gilt eine Altersschichtung (SOLL-Struktur), wenn sich der Personalbestand einer Verwaltung gleichmäßig auf alle Jahrgänge verteilt.

Es gilt folgende Faustformel:

$$P : Gv = Mj$$

P = Personalbestand insgesamt bzw. differenziert nach Laufbahngruppen/Laufbahnen

Gv = Gesamtverweilzeit in Jahren

Mj = durchschnittliche Jahrgangsstärke

Beispiel: Bei einem Personalbestand von 1000 Mitarbeitern und einer durchschnittlichen Gesamtverweilzeit von 40 Jahren pro Mitarbeiter ergibt sich folgende durchschnittliche Jahrgangsstärke:

$$\begin{aligned} Mj &= P : Gv \\ &= 1000 : 40 \\ &= 25 \text{ (Mitarbeiter pro Jahrgang)} \end{aligned}$$

Bei der Gesamtverweilzeit handelt es sich um einen Durchschnittswert. Er wird bestimmt durch eine Reihe von Einzelfaktoren, die sich durch Trendanalysen und Prognosen annäherungsweise bestimmen lassen. Dabei spielen Einzelfaktoren wie

- die vorzeitigen Abgänge (Fluktuation),
 - das vorzeitige Ausscheiden wegen Dienstunfähigkeit,
 - der Wechsel zu anderen Dienstherrn,
 - die Rekrutierungspolitik,
 - die Beurlaubungen,
 - die Teilzeitarbeit,
 - der Laufbahngruppenwechsel
- eine Rolle.

Es gilt folgender Hinweis: Je geringer die (allgemeine) Fluktuation zu veranschlagen ist, desto deutlicher nimmt die SOLL-Struktur (ausgewogene Altersschichtung) die Form eines Rechtecks an.

1.3. Gestaltungsebene Personalführung

Die Gestaltungsebene Personalführung umfaßt alle Planungen, Entscheidungen und Aktionen, durch die man auf das Leistungsverhalten eines Mitarbeiters einzuwirken gedenkt.

Dazu ist es erforderlich, daß

Organisation des Personalwesens

- man das Verhältnis von Vorgesetzten und Mitarbeitern regelt und so durch Führungskonzepte und -instrumente auf das Rollenverhalten Einfluß nimmt.
- man die Mensch-Mittel-Systeme gestaltet und optimale Arbeitsbedingungen schafft. (Aspekt der Führung im Sinne einer Steuerung/Leitung von Mensch-Mittel-Systemen).

Die Anpassung des Menschen an die Arbeitswelt sowie die Anpassung der Arbeit an den Menschen hat als Voraussetzung, daß man sich mit der Dynamik des Menschen, seinen Gesetzmäßigkeiten und Besonderheiten auseinandersetzt.

Es setzt sich heute die Erkenntnis vernehmlicher durch, daß es letztlich auf den Menschen ankommt, wenn Spitzenleistungen gefordert sind. Damit gewinnen Führungs- und Interaktionskonzepte ein immer größeres Gewicht. Auf diesem Gestaltungsfeld lassen sich heute noch am ehesten gut greifende und überzeugende Verbesserungen finden.

Dieser Weg führt über eine Neuformulierung der Kompetenzen zu einer stärkeren Ausschöpfung von Delegationspotentialen bis hin zu teamorientierten Entscheidungsmodellen.

1.31. Wandel der Leit- und Menschenbilder in der Führung

Die Leit- und Menschenbilder, von denen heute das Verwaltungshandeln geprägt wird, unterliegen einem Wandel. Komplexe Informations- und Kommunikationstechnologien, der Ruf nach immer qualifizierteren Dienstleistungsprodukten und das hohe Qualifikationsniveau der Beschäftigten haben zu einem tiefgreifenden Wandel des Arbeitsfeldes geführt, in dessen Gefolge sich eine neue „Arbeitsmoral“ konturiert und das Führungsfeld nachhaltig beeinflusst wird. Parallel wirkt diese Entwicklung auch modifizierend auf die bestehenden Führungsleitbilder und die klassischen Organisationsstrukturen.

Dieser Wertewandel geht einher mit zwei tiefgreifenden technologischen Umwälzungen, die in immer kürzeren Halbwertszeiten greifen. Die neuen Arbeitsinhalte führen immer stärker von einfachen Routinearbeiten, von manuellen, schweren und physisch belastenden Tätigkeiten weg. Statt dessen richten sich die Arbeitsinhalte mehr und mehr aus auf

Steuerungs- und Überwachungsfunktionen
Bedienungsabläufe von komplexen Informationssystemen
Lenkungsprozesse von Arbeitsabläufen
Planungs- und unmittelbare Ausgestaltungsprozesse

Dieser Wandel wirkt sich auch tiefgreifend auf die Anforderungsstrukturen aus: War der Mensch eng an den Arbeitsplatz, den Takt der Maschine und den Materialfluß gebunden, so ist die heutige Dienstleistungs- und Fertigungstechnologie ähnlich flexibel wie der Mensch. Besondere Bedeutung kommt dabei der modernen Informations- und Kommunikationstechnologie zu. Sie führt weg von starren Strukturen, Monotonie und arbeitsteilender Spezialisierung und erfordert Fähigkeiten wie

abstraktes Denken
Denken in Systemen
Kreativität
Innovationsbereitschaft
Flexibilität
Kooperationsfähigkeit
Kommunikationsfähigkeit
Bereitschaft zu lebenslangem Lernen

Es kommt heute mehr denn je darauf an, daß Reife, Mündigkeit, Verantwortungsbewußtsein und Mut zu Innovationen gefördert werden und Mitarbeiter/Innen mit diesen Eigenschaften bessere Karrierechancen haben sollten, als Ja-Sager und Opportunisten.

Zu häufig wird noch übersehen, daß der Mensch von „Natur“ aus nicht faul, sondern auf ein sinngebendes Tätigsein ausgerichtet ist. Viele organisatorischen und personalpolitischen Vorgaben nutzen diese Chancen nicht in dem gebotenen Umfange (z.B. Mitzeichnungsrecht, Ausschöpfung der Delegationspotentiale, Dekonzentrierung, flexible Arbeitszeitregelungen, Beteiligung der Mitarbeiter/Innen bei der Auswahl ihrer Vorgesetzten etc). An dieser Stelle muß das Management mehr wagen. Es gilt aber auch, die einengenden Strukturen des Taylorismus zu überwinden. Denn selbst dort, wo Arbeit Lust und zu einer Möglichkeit der Selbstentfaltung werden könnte, vermeiden vermeidbare organisatorische Restriktionen und vordergründige Machtstrukturen die Freude am Tätigsein. Insbesondere auf dem Weg von der Arbeits- hin zur Freizeitgesellschaft und auf dem Hintergrund des Trends zur Flexibilisierung der Arbeitszeit wird auch in der Verwaltung die Selbstbestimmung gegenüber der Fremdbestimmung mehr zur Geltung kommen müssen.¹⁾

In Zukunft kommt es auf eine Ergänzung und Neugewichtung der puritanischen Tugenden an wie Pünktlichkeit, fleißig sein, tun, was gefordert wird, Pflichterfüllung u.ä.. Diese Neuorientierung fällt bereits heute absehbar zugunsten der sozialen Kompetenz aus. Sie geht weit über den Rahmen traditioneller Arbeitstugenden hinaus.

Falx und Laier nennen in diesem Zusammenhang die Fähigkeit, sich selbst zu erkennen; Selbstvertrauen gewinnen; über die eigene Rolle in verschiedenen Sozialbeziehungen und die damit verbundenen Anforderungen nachdenken; Kritik annehmen und verarbeiten; mit Konflikten fertig werden und Kompromisse suchen.²⁾

Letztlich geht es um die persönliche Synthese zwischen Selbstverwirklichung und Anpassung an die sozialen Gegebenheiten. Dies gelingt, wenn Fähigkeiten wie

1) Vgl. hierzu Melxner, Flexible Arbeitszeit, S. 56 ff.

2) Falx, W.G., Laier, A., Soziale Kompetenz, Köln 1989.

Organisation des Personalwesens

Achtung vor dem anderen
Verständnisbereitschaft
Vorurteilsfreiheit
Vertrauensbereitschaft
Offenheit
Hilfsbereitschaft
Verantwortungsbewußtsein
Toleranz
Aufrichtigkeit
Sensibilität für zwischenmenschliche Problemsituationen

gefördert, gefordert und in ein Anreiz-, Beförderungs- und Qualifikationssystem eingebracht werden.

1.32. Rolle und Funktionen von Führungskräften

Funktionen, Aufgaben und Rollenerwartungen an die Führungskräfte unterliegen einem ständigen Wandel, der vor allem durch äußere Faktoren des Arbeitsfeldes und gesellschaftspolitischer Entwicklungen bestimmt wird.

Führung bedeutet heute mehr denn je Engagement für die Sache und Kooperation. Das verlangt Einfühlungsvermögen und Sensibilität auch für die Sorgen und Nöte der Mitarbeiter/innen. Führungskräfte müssen wieder lernen, das Gespräch mit den Mitarbeitern zu führen.

Traditionelle Aufgaben, Einstellungen und Rollenverständnisse einer Führungskraft wie etwa die Rolle als

Vordenker
Kontrolleur
Richter
Durchboxer
Alleskönner
lokaler Revierfürst
Gutsherr

erfahren heute eine Modifikation. Nicht mehr die harten Management-Faktoren sind gefragt, sondern soziale Kompetenz.

1.33. Qualifikationsstrategien für den Führungsnachwuchs

Ist von Führung die Rede, dann lassen sich dabei zwei Aspekte ausmachen:

- Führung im Sinne einer Interaktion zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern
- Führung im Sinne der Leitung und Gestaltung von Systemen.

Bei dem personalen Aspekt der Personalführung geht es um das zielorientierte und zweckbestimmte Miteinander von Menschen. Erfolgreiches Führungsverhalten setzt eine Reihe von Qualifikationen voraus. Ein Großteil dieser Qualifikationen ist erlernbar.

Führung ist somit nicht nur eine (angeborene) Kunst, sondern eine in weiten Qualifikationsbereichen auch erlernbare Technik. In der Ausbildung, aber auch in der Fortbildung wird der Qualifikation einer Führungskraft, die am Arbeitsplatz gefordert wird, insgesamt zu wenig Bedeutung zugemessen. Häufig verbringt die künftige Führungskraft ihre Lehr- und Meisterjahre auf der gleichen Stelle; Entsprechend der Bananenstrategie (hinsetzen, nicht antasten und von allein in Ruhe reifen lassen) wird der erprobte und qualifizierte Sachbearbeiter nicht selten unvorbereitet mit völlig neuen Herausforderungen - nämlich den Aufgaben einer Führungskraft - konfrontiert. Mag auch in vielen Fällen der herausragende, hochmotivierte und umsichtige Sachbearbeiter auf diesem Weg zu einer kompetenten Führungskraft heranreifen, letztlich darf dieser Weg nicht die Norm bleiben.

Diese Weichenstellung sollte überdacht werden. Falsch wäre es, wenn der Zugang zur Führung nur über eine erfolgreiche Sachbearbeitung möglich bleibt. Ein Mitarbeiter, der hervorragende Führungspotentiale aufweist, aber in seiner Funktion als Sachbearbeiter nur durchschnittliche Leistungen zeigt, hätte nämlich in diesem Auswahlabyrinth kaum Chancen, seine tatsächlichen Fähigkeiten gewinnbringend in der Verwaltung einzusetzen. Statt dessen wird er in subalternen Funktionen verschlossen, und dies häufig mit der üblen Konsequenz, daß er mit sich und der Welt unzufrieden ist.

Ein anderes Extrem sollte ebenfalls bedacht werden: Wer in der Sachbearbeitung erfolgreich ist, muß nicht auch als Führungskraft erfolgreich sein. Überdenkenswert ist in jedem Fall die politische Einflußnahme auf Personalentscheidungen. Sie kann auf das ihr zustehende Maß beschränkt werden, wenn die Auswahl und Entwicklung für Führungskräfte und den Führungsnachwuchs auf eine systematische Basis gestellt wird. Die Lösung findet sich in einem integrativen Management-Development-Konzept.

1.34. Ein integriertes Management-Development-Konzept zur Entwicklung der Handlungskompetenz der Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung

Die Führungskräfte Auswahl und Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung erfordert gegenüber der heutigen Praxis zusätzliche Akzente und ein systematischeres Vorgehen. Damit angesprochen werden vier Aktionsfelder:

1. die Qualifizierungsmaßnahmen für Führungskräfte sind auf die spezifische Führungskonzeption und Führungsinstrumente der Verwaltung zu beziehen. Diese Konzeption schlägt sich in Leitbildern und Leitlinien nieder. Eine Seminarkonzeption, die an diesen Voraussetzungen vorbeischießt, ist wenig effektiv.

Organisation des Personalwesens

2. der spezifische Qualifizierungsbedarf für die Führungskräfte einer Verwaltung wird kollektiv und individuell (z.B. über Assessment-Center-Verfahren) festgelegt und in einer Verwendungs- und Fortbildungsabfolge ausgesteuert.
3. die Auswahl besonders geeigneter Nachwuchskräfte ist zu systematisieren und auf eine gesicherte Basis zu stellen.
4. die Entwicklung und Erhaltung der Führungskompetenz von Führungskräften ist eine permanente Aufgabe. Dabei geht es um die Erhaltung vorhandener Kompetenzen (z.B. Gegenstrategie zur „Betriebsblindheit“) sowie um die Anpassung an die geänderten Bedingungen der Führung (z.B. Auswirkungen der Frauenförderung auf das Führungsfeld, Änderungen der Anforderungen im hierarchischen Gefüge u.a.m.).

Häufig wird übersehen, daß die Handlungskompetenz einer Führungskraft das Resultat aus einer Reihe von Teilkompetenzen ist:

– die methodische Kompetenz
– die Managementkompetenz
– die soziale Kompetenz
– die kommunikative Kompetenz
– die Fachkompetenz
– die instrumentelle Kompetenz
– die verwaltungspolitische Kompetenz.

Erst das Zusammenspiel und die Schnittfläche dieser Kompetenzarten machen die Handlungskompetenz einer Führungskraft aus.¹⁾

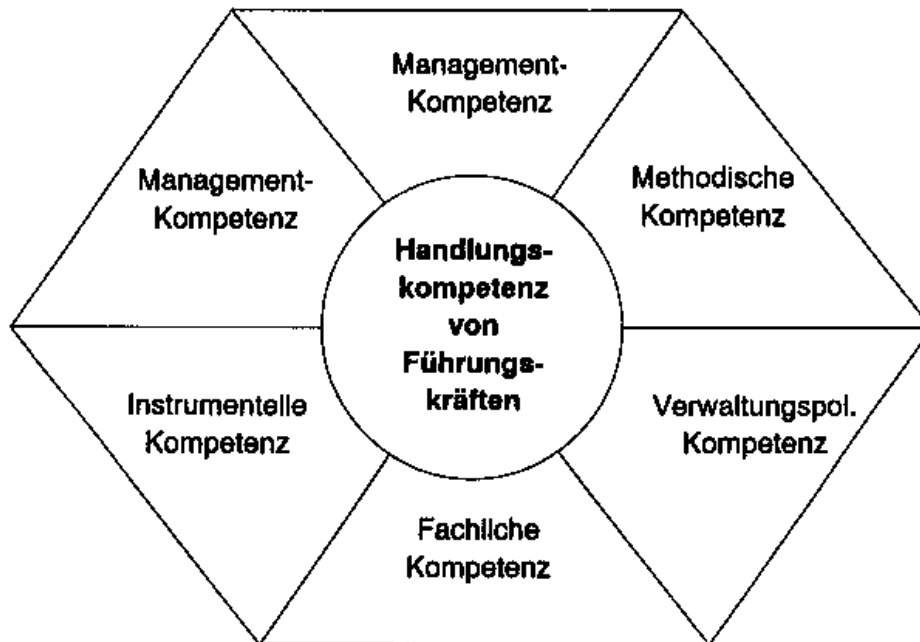
Die Entwicklungskonzepte setzen daher eine Reihe von Vorarbeiten voraus. Ein „training off the job“ (Seminarreihen) und ein „training on the job“ (z.B. Job rotation, Werdegangsabfolge, Karriereplanung) ist wenig wirkungsvoll, wenn die Seminarreihen nicht zuvor auf die Führungskonzeption und die Führungsinstrumente zugeschnitten werden. Ansonsten stehen die Fortbildungsinhalte mitunter außerhalb der tatsächlichen Anforderungen im Führungsfeld. Dann verwundert es nicht, wenn die Qualifizierungsstrategien von denen, für die sie vorgesehen sind und für die diese Maßnahmen eine Hilfe zur Selbsthilfe sein sollen, nicht mit dem gebotenen Ernst angenommen werden.

Da es in Wirtschaft und Verwaltung heute mehr denn je auf den Menschen und insbesondere auf die Führungsmannschaft ankommt, wird man sich in den nächsten Jahren vermehrt den Herausforderungen einer Qualifizierung der Führungsmannschaft stellen.

Die Personalführung regelt somit das Verhältnis von Vorgesetzten und Mitarbeitern durch Führungskonzepte und Führungsinstrumente, durch die Ausgestaltung der Mensch-Mittel-Systeme und durch die Realisierung optimaler Arbeitsbedingungen.

1) Bericht Nr. 12 der Gesellschaft für Management und Verwaltung, Bonn.

Die Handlungskompetenz einer Führungskraft



I.4. Gestaltungsebene Personalverwaltung

Gegenstände der Personalverwaltung sind die im Personalfeld wahrzunehmenden allgemeinen Servicefunktionen, die von den beamteten-/tarifrechtlichen Fragestellungen über die Entlohnung bis hin zu organisatorischen Fragen der administrativen Betreuung des Personals reichen.

Eine erfolgreiche Personalarbeit ist heute ohne die moderne Informationstechnologie kaum vorstellbar. Dabei geht es um drei Datenbestände, die aufeinander zu beziehen sind

- Datensätze zur Stellenbewirtschaftung (Anforderungsprofile, Bewertungsprofile, etc)
- Datensätze zur Personalbewirtschaftung (Befähigungsprofile, Laufbahnprofile, Verwendungsprofile, Werdegangsreihen, etc)
- Datensätze zum Fortbildungsmanagement.

Diese Datensätze sind für ein strategisches Personalmanagement eine wichtige Grundlage. Widerstände gegen einen übertriebenen Perfektionismus speisen sich auch aus der Befürchtung eines „gläsernen Mitarbeiters“.